

ANTON GERA\*

## L'organizzazione del governo locale nella Costituzione post-comunista della Repubblica d'Albania\*\*

ABSTRACT (EN): The Republic of Albania, according to the organization of relations between its constituent parts, as well as between the central and local bodies, is a unitary State that is based on the division and balance between the different State powers. The fact that Albania is a unitary and indivisible State does not mean that it is administered only by central government bodies, but also by local government ones. This paper will address the organization of local government under the first democratic-pluralist constitution adopted after the fall of the communist regime - following the period, therefore, when all the powers were *de facto* concentrated in the hands of the party-state. Initially, the sources of local government law will be addressed. A special space in this paper will certainly be occupied by the levels of local government and their functions, in order to highlight the relationship between central and local government. More specifically, the representative and executive bodies of first- and second-level local government, their powers, functions and funding will be discussed.

ABSTRACT (IT): La Repubblica d'Albania, in base al modello di organizzazione delle relazioni tra le parti costituenti dello Stato, nonché tra gli organi centrali e locali, è uno Stato unitario che si fonda sulla divisione e sull'equilibrio tra i diversi poteri dello Stato. Il fatto che l'Albania sia uno Stato unitario e indivisibile non esclude che essa sia amministrata anche da organi del governo locale. In questo contributo verrà affrontata l'organizzazione del governo locale secondo la prima costituzione democratico-pluralista adottata dopo la caduta del regime comunista - a seguito del periodo, pertanto, in cui tutti i poteri *de facto* erano concentrati nelle mani del partito-stato. Inizialmente verranno prese in esame le fonti del diritto del governo locale. Uno spazio particolare in questo lavoro sarà occupato dall'analisi delle funzioni esercitate dal livello di governo locale, al fine di evidenziare il rapporto tra quest'ultimo e il governo centrale. Più specificamente, verranno trattati gli organi rappresentativi e esecutivi del governo locale di primo e secondo livello, i loro poteri, le loro funzioni ed il loro finanziamento.

SOMMARIO: 1. Le fonti del governo locale nella Repubblica d'Albania. - 2. Organizzazione del governo locale nella Costituzione del 1998. - 2.1. Le unità del governo locale. - 2.2. Gli organi degli enti locali di primo livello. - 2.3. Gli organi degli enti locali di secondo livello. - 2.4. Compiti, diritti e obblighi degli enti locali. - 3. Le funzioni e i poteri dei Comuni e dei Distretti. - 4. Il finanziamento dei Comuni e dei Distretti. - 5. Compiti e poteri degli organi rappresentativi degli enti locali. - 5.1. Compiti e poteri del Consiglio comunale. - 5.2. Compiti e poteri del Consiglio distrettuale. - 6. Compiti e poteri degli organi esecutivi degli enti locali. - 6.1. Compiti e poteri del Sindaco. - 6.2. Compiti e poteri della Presidenza e del presidente del Consiglio distrettuale. - 7. Conclusioni.

---

\* Lecturer - Università "Aleksandër Moisiu" Durrës e Università di Tirana.

\*\* Articolo sottoposto a referaggio.

## 1. Le fonti del governo locale nella Repubblica d'Albania

La fonte più importante del governo locale della Repubblica d'Albania è senza dubbio la Costituzione, che all'articolo 4 si definisce come «la legge con il più alto valore giuridico»<sup>1</sup>. Essa, nei suoi principi fondamentali, sancisce il principio della separazione dei poteri in senso orizzontale<sup>2</sup> e il principio della separazione dei poteri in senso verticale, i quali rappresentano, come noto, i principi cardine del costituzionalismo liberale. Più specificamente, la Costituzione, all'articolo 13, prevede che il governo locale si basi sul principio del decentramento del potere<sup>3</sup>. Sulla base di questa previsione, la Costituzione, nella VI parte, regola l'organizzazione e il funzionamento del governo locale nella Repubblica d'Albania, nello specifico negli articoli 108-115, di cui si tratterà ampiamente nel seguito di questo scritto.

Una delle più importanti fonti di diritto internazionale che ha contribuito all'adozione della legislazione relativa al governo locale è la Carta europea dell'autonomia locale<sup>4</sup>. Secondo la dottrina, i principi fondamentali della Carta sono stati recepiti all'interno dei principi fondamentali dello Stato albanese sull'organizzazione del governo locale<sup>5</sup>. Un'altra importante fonte del diritto relativa al governo locale è la legge n. 139 del 2015 sull'autonomia locale, che ha abrogato la precedente legge n. 8652 del 2000 sull'organizzazione e il funzionamento degli enti locali<sup>6</sup>. L'attuale legge regola l'organizzazione e il funzionamento delle unità del governo locale nella Repubblica d'Albania, oltre a definire le funzioni, i poteri, i diritti e i doveri propri e di ciascun organo competente<sup>7</sup>. Secondo la legge menzionata, le unità di primo livello del governo locale sono i *Bashki*, mentre i *Komunat* rappresentano unità amministrative nell'ambito dei nuovi Comuni<sup>8</sup>. Le novità di questa legge, di cui si parlerà nel dettaglio più avanti, riguardano: 1) la limitazione del mandato del Sindaco a tre mandati consecutivi; 2)

---

<sup>1</sup> Art. 4, *Costituzione della Repubblica d'Albania* approvata con la l. n. 8417 del 21.10.1998.

<sup>2</sup> La Costituzione della Repubblica d'Albania all'articolo 7, prevede che «il sistema di governo della Repubblica d'Albania si basa sulla separazione e sull'equilibrio tra i poteri legislativo, esecutivo e giudiziario».

<sup>3</sup> La Costituzione della Repubblica d'Albania, all'articolo 13, prevede che «il governo locale nella Repubblica d'Albania è istituito in base al principio della decentralizzazione del potere ed è esercitato secondo il principio dell'autonomia locale». Cfr., sul punto, Corte costituzionale della Repubblica d'Albania, sent. n. 29 del 21 dicembre 2006.

<sup>4</sup> Questa Carta costituisce il primo trattato internazionale vincolante che garantisce i diritti del governo locale. È stata aperta alla firma degli Stati membri del Consiglio d'Europa il 15 ottobre 1985 ed è entrata in vigore il 1° settembre 1988. Tra i vari contributi dedicati alla Carta, vedasi, *ex plurimis*, C. HIMSWORTH, *The European Charter of Local Self-Government: A Treaty for Local Democracy*, Oxford University Press, Oxford, 2015. Sulla portata della nozione di "autonomie locali" adottata dalla Carta, vedasi S. PANASYUK, *The Term "Local Authority" in the European Charter of Local-Self Government: Different Meanings Lead to Different Implementation*, in *University of Bologna Law Review*, 3/2018, p. 123 ss.

<sup>5</sup> A. ANASTASI, L. OMARI, *E drejta kushtetuese*, Shtepia botuese Pegi, Tiranë, 2010, p. 361.

<sup>6</sup> Della l. n. 8652 del 2000 discorrono ampiamente E. BERISHA, G. COTELLA, *Spatial Planning in the Balkans between Transition, European Integration and Path-dependency*, in E. PAJOLLARI, S. OZCAN (eds.), *Proceedings of the 5th International Conference on European Studies*, Epoka University Press, Tiranë, 2015, p. 54 ss.

<sup>7</sup> Cfr art. 1, l. 5 dicembre 2015, n. 139, in materia di *Autonomia locale*.

<sup>8</sup> La differenza tra un *Komunë* e un *Bashki* emergeva in considerazione del fatto che i *Komunat* governavano principalmente nelle aree rurali, mentre i *Bashki* governavano principalmente nelle aree urbane.

l'eliminazione delle competenze concorrenti; 3) l'ampliamento dei poteri dei Comuni rispetto a quanto previsto dalla precedente legge.

Anche la legge n. 68 del 2017 sulla finanza degli enti locali, approvata in tempi recenti, riveste una indubbia importanza per le amministrazioni locali. La legge menzionata definisce le regole, le procedure e i principi relativi al finanziamento degli enti locali, le regole relative all'entità e alla distribuzione dei trasferimenti dal governo centrale agli enti locali e le regole per la gestione della finanza pubblica a livello locale<sup>9</sup>. Gli obiettivi di questa legge sono molteplici, ma il più importante è senza dubbio quello di garantire il finanziamento degli enti locali<sup>10</sup>. Un'altra fonte importante è certamente la legge n. 115 del 2014 sulla divisione amministrativa territoriale degli enti locali nella Repubblica d'Albania, con la quale sono state apportate, fra l'altro, modifiche rilevanti alla già menzionata legge n. 8652 del 2000. La legge del 2014 stabilisce che le unità locali nella Repubblica d'Albania debbano essere suddivise in 61 Comuni e 12 Distretti<sup>11</sup>. Va sottolineato che questa legge, di estremo rilievo per il governo locale, è stata votata solo dalla maggioranza di sinistra al potere e, a detta di molti, sarebbe in contrasto con la Costituzione, giacché alcuni enti rimossi erano originariamente previsti nella Costituzione<sup>12</sup>. Altrettanto importante è, per la delineazione del funzionamento del governo locale, la legge n. 107 del 2016 sul Prefetto di Distretto, che regola il ruolo spettante a tale organo, la sua missione e i poteri che possono essere esercitati nell'adempimento dei suoi compiti, in quanto rappresentante del governo centrale nel Distretto<sup>13</sup>. Obiettivo di detta legge è disciplinare i rapporti del Prefetto con gli organi e le istituzioni statali, nonché con gli organi degli enti locali<sup>14</sup>. Altra significativa fonte, sebbene di rango secondario, è la decisione del Consiglio dei ministri n. 910 del 2016 sul (...) *funzionamento del Consiglio consultivo del governo centrale con le autonomie locali*. Il Consiglio consultivo congiunto tra il governo centrale e quello locale, così come delineato nel proprio funzionamento dalla citata legge, funge da piattaforma istituzionalizzata per la consultazione e il dialogo tra governo centrale e autorità locali e regionali: in questa sede, gli enti decentrati hanno modo di far valere i propri interessi, intavolando trattative e discussioni con il "centro", in ossequio al principio di leale collaborazione<sup>15</sup>.

<sup>9</sup> Cfr art. 1, l. 27 prill 2017, n. 68, in materia di *Finanza delle autonomie locali*.

<sup>10</sup> Ivi, art. 2, primo comma.

<sup>11</sup> Cfr art. 1, l. 31 korrik 2014, n. 115, in materia di *Divisione amministrativo-territoriale degli enti locali della Repubblica d'Albania*.

<sup>12</sup> Sebbene una parte della dottrina consideri questa riforma conforme a Costituzione. Cfr. L. SHAHOLLARI, *Rindarje administrative-territoriale brenda kuadrit kushtetues*, in *Revista "Demografia"* n. 1, 2014.

<sup>13</sup> Cfr art. 1, l. 27 tetor 2016, n. 107, in materia di *Prefetto di Distretto*.

<sup>14</sup> Ivi, art. 2.

<sup>15</sup> Sul principio di leale collaborazione nel contesto eurounitario, v., *ex plurimis*, M. KLAMERT, *The principle of loyalty in EU law*, Oxford University Press, Oxford, 2014, spec. p. 34, secondo il quale «federal loyalty requires all tiers to be mutually loyal to each other in order to achieve the goal of a federal or any decentralized system, which is to guarantee the smooth and harmonious functioning of the federal system, in spite of its inherent complexity». Il principio è stato indagato in maniera approfondita anche nell'ordinamento giuridico italiano. Si rinvia sul punto a G.M. SALERNO, *Leale collaborazione (tra Stato e Regioni)*, in M. CARTABIA, M. RUOTOLO (a cura di), *Enciclopedia del Diritto - I Tematici, Potere e Costituzione*, Giuffrè, Milano, 2023, p. 290 ss, nonché a P. COLASANTE, *The principle of fair*

## 2. Organizzazione del governo locale nella Costituzione del 1998

### 2.1. Le unità del governo locale

È d'uopo sottolineare che l'Albania possiede una propria storia e una propria tradizione peculiare, caratterizzata da idee e pratiche politico-istituzionali per il decentramento governativo quale strumento per realizzare il principio dell'autogoverno locale.<sup>16</sup> Una delle specificità degne di nota, in particolare in questa sede, è la suddivisione del territorio in *Vilajeta*, *Sanjaqe* e *Kaza*<sup>17</sup>, durata ben cinque secoli, ovvero per tutto il periodo del dominio ottomano<sup>18</sup>. Come si è accennato, però, le attuali unità del governo locale in Albania secondo la Costituzione e la legislazione in vigore sono i Comuni (*Bashkitë*) e i Distretti (*Qarqet*)<sup>19</sup>. Tali unità sono organizzate su due livelli: l'unità di primo livello è il Comune, che rappresenta un'unità amministrativo-territoriale e una Comunità di residenti<sup>20</sup>, mentre il Distretto è l'unità di secondo livello<sup>21</sup>, che comprende diverse di quelle che un tempo – in termini tradizionali, economici, sociali e di comuni interessi – erano considerate unità di primo livello del governo locale<sup>22</sup>. Il Comune, secondo il primo comma dell'articolo 6 della legge sull'autonomia locale, è composto da più unità amministrative<sup>23</sup>, sulla base dei legami tradizionali, storici, economici e sociali evocati dalla stessa legge<sup>24</sup>. Le città con più di 20.000 abitanti possono essere suddivise in unità più piccole, chiamate quartieri. La divisione delle città in quartieri, quando necessario e secondo i criteri dettati dalla legge, è approvata con decisione del Consiglio comunale<sup>25</sup>. Le unità amministrative non erano originariamente previste dalla Costituzione, ma sono state istituite per la prima volta in un momento successivo, ovvero con la legge n. 115 del 2014 per la divisione amministrativo-territoriale degli enti locali nella Repubblica d'Albania.<sup>26</sup>

La stessa Costituzione, nel secondo capoverso del primo comma dell'articolo 108, ha previsto la possibilità di istituire con legge altri enti locali. Come si può notare, il Costituente è

---

*cooperation in the Italian legal order and the intergovernmental relations between State and Regions*, in *Questa rivista*, 3/2017, p. 1 ss.

<sup>16</sup> Raporti Analitik i Bankes Boterore, *Shqipëria, Decentralizimi ne Tranzicion*, Gusht, 2004, pp. 45-65.

<sup>17</sup> K. TEKLI, *Vetëqeverisja vendore. Organizimi dhe funksionimi në Republikën e Shqipërisë dhe të Kosovës*, Tiranë, 2018, pp. 83-86.

<sup>18</sup> Per quanto concerne, invece, il governo locale in Albania durante il periodo del regime comunista, cfr. I. ELEZI, *Aparati administrativ shtetëror ne RPS te Shqipërisë*, Tiranë, 1987, pp. 45-90.

<sup>19</sup> Cfr. art. 108, primo comma, *Costituzione della Repubblica d'Albania*; v. anche art. 5, l. 5 dicembre 2015, n. 139, in materia di *Autonomia locale*.

<sup>20</sup> Cfr. art. 108, terzo comma, *Costituzione della Repubblica d'Albania*.

<sup>21</sup> Gli organi di governo dei distretti non hanno superiorità gerarchica su quelli dei comuni. Ciò si basa sul fatto che l'articolo 113 della Costituzione presenta le funzioni dei consigli municipali e distrettuali su un piano paritario, senza collocarli su un piano gerarchico. Cfr. A. ANASTASI, L. OMARI, *E drejta kushtetuese*, cit., p. 367.

<sup>22</sup> Cfr. art. 110, primo comma, *Costituzione della Repubblica d'Albania*.

<sup>23</sup> Le unità amministrative sono costituite da città e/o villaggi definiti dalla legge.

<sup>24</sup> Art. 6, primo e secondo comma, l. 5 dicembre 2015, n. 139, in materia di *Autonomia locale*.

<sup>25</sup> Ivi, art. 6, terzo comma.

<sup>26</sup> Per avere una visione di insieme circa la necessità di una riforma amministrativa territoriale in Albania, cfr. *Relacion për projektligjin "Për ndarjen administrativo-territoriale të njësisë të qeverisjes vendore në RSh"*, Korrik, 2014.

stato molto attento nel prevedere che solo il Parlamento possa creare altri enti di governo locale, sottraendo questa possibilità agli organi espressione di altri poteri dello Stato. La Costituzione ha stabilito, fin dalla sua adozione nel 1998<sup>27</sup>, che gli enti locali debbano godere di personalità giuridica. Questo *status*, conferito direttamente dalla Costituzione, garantisce ad essi una maggiore protezione; in altre parole, la loro “posizione costituzionale” non può, così, essere violata. Nell’ambito di tali unità a due livelli sono istituiti più organi che esercitano funzioni specifiche. Per tale motivo, il governo locale si presenta come un insieme di organismi chiamato ad attuare la legislazione in vigore e ad affrontare il problema dei bisogni essenziali e quotidiani delle Comunità<sup>28</sup>. Il governo locale, concepito secondo quanto si è sin qui descritto, garantisce maggiore prossimità del potere ai cittadini<sup>29</sup>. Questo rapporto con le comunità locali si realizza attraverso diversi meccanismi<sup>30</sup>, tra i quali riveste indubbiamente un ruolo di primo piano quello elettorale.<sup>31</sup> Più specificamente, sono i cittadini stessi a scegliere, attraverso votazioni libere e segrete, chi debba essere chiamato “alla guida” degli enti locali<sup>32</sup>.

## 2.2. Gli organi degli enti locali di primo livello

Come si è detto sopra, in base alla Costituzione e alla legge organica sugli enti locali, il Comune è l’unità base del governo locale. Le unità di base del governo locale consistono in 61 Comuni distribuiti su tutto il territorio del Paese<sup>33</sup>. Gli organi degli enti locali di base si dividono in rappresentativi ed esecutivi<sup>34</sup>. L’organo rappresentativo del Comune è il Consiglio comunale, eletto ogni quattro anni in occasione di elezioni generali<sup>35</sup>, dirette e a scrutinio segreto<sup>36</sup>, mentre l’organo esecutivo è il Sindaco, eletto secondo le disposizioni del Codice elettorale della Repubblica di Albania<sup>37</sup>. Vale la pena ricordare che la Costituzione ha stabilito come abbiano diritto ad essere eletti solo i cittadini che risiedano *stabilmente* nel territorio del

---

<sup>27</sup> Per un quadro esaustivo relativo alla storia del decentramento in Albania, si rinvia a E. SHERIFI, *Historical Overview on Decentralization and local Government of Albania*, in *Academic Journal of Interdisciplinary Studies*, Vol. 5, 2/2016, pp. 227-232.

<sup>28</sup> L. OMARI, *Shteti i së drejtës*, Tiranë, 2002, pp. 261-262.

<sup>29</sup> *Relacion për projektligjin “Për ndarjen administrativo-territoriale të njësjive të qeverisjes vendore në RSh”*, cit.

<sup>30</sup> Di ciò si discuterà in dettaglio più avanti.

<sup>31</sup> L. OMARI, *Parime dhe Institucione te se drejtes publike*, Tiranë, 2007, pp. 125-138.

<sup>32</sup> Ad ogni modo, va detto che il processo elettorale a livello locale in Albania è caratterizzato da problematiche di non poco conto. Alcune di queste – relative, in particolare, alla scarsa partecipazione sia dal lato attivo che da quello passivo – sono evidenziate da V. LASKA, *The role of political parties in the constitutional order in Albania*, in *Jus & Justicia*, 2/2023, pp. 75 ss., spec. p. 86.

<sup>33</sup> Art. 1, l. 31 luglio 2014, n. 115, in materia di *Divisione amministrativo-territoriale degli enti locali della Repubblica d’Albania*.

<sup>34</sup> Art. 7, l. 5 dicembre 2015, n. 139, in materia di *Autonomia locale*.

<sup>35</sup> Va notato che, fino al 2007, il mandato degli organi rappresentativi ed esecutivi degli enti locali era di tre anni. Con le modifiche alla legge organica sugli enti locali, il loro mandato è divenuto di quattro anni.

<sup>36</sup> Art. 109, terzo comma, *Costituzione della Repubblica d’Albania*; Art. 7, prima parte del secondo comma, l. 5 dicembre 2015, n. 139, in materia di *Autonomia locale*.

<sup>37</sup> Art. 109, terzo comma, *Costituzione della Repubblica d’Albania*. Vedasi anche art. 7, seconda parte del secondo comma, l. 5 dicembre 2015, n. 139, in materia di *Autonomia locale*.

Comune<sup>38</sup>. Il Costituente, per il tramite di siffatta condizione non derogabile, ha inteso positivizzare il concetto di “prossimità”, a mente del quale gli organi rappresentativi ed esecutivi del Comune dovrebbero operare il più vicino possibile ai cittadini e i membri che lo compongono e dovrebbero conoscere la realtà politica e sociale del territorio in cui sono stati eletti. La domanda che sorge spontanea è, tuttavia, la seguente: detta disposizione costituzionale ha trovato davvero piena attuazione negli ultimi venticinque anni? Purtroppo occorre prendere atto del fatto che negli ultimi tempi si sono avuti molteplici casi in cui sindaci o consiglieri comunali hanno stabilito una presenza soltanto fittizia sul territorio, avviando la propria campagna elettorale quasi a ridosso delle elezioni amministrative. Pertanto, per molti anni, figure importanti a livello amministrativo hanno legato il proprio percorso politico a zone diverse da quelle in cui in seguito hanno cercato (e poi trovato) il voto degli elettori, senza mai avere o aver avuto residenza *permanente* nell’unità locale<sup>39</sup>.

Nell’ambito di un Comune possono aversi più unità amministrative guidate da un amministratore, facente parte dell’amministrazione comunale e nominato dal Sindaco, che è responsabile nei suoi confronti del funzionamento e dell’attività dell’amministrazione<sup>40</sup>. Secondo la normativa vigente, i membri dei Consigli comunali vengono eletti sulla base di liste composte da più candidati presentati generalmente da partiti politici o da coalizioni<sup>41</sup>. I seggi nei Consigli comunali sono assegnati dalla Commissione elettorale centrale<sup>42</sup> secondo il sistema proporzionale<sup>43</sup>. Per quanto riguarda il numero dei membri del Consiglio comunale, esso viene determinato in base al numero degli abitanti del rispettivo Comune<sup>44</sup>. L’autorità competente a determinare il numero dei membri del Consiglio per ciascun Comune è il già menzionato Prefetto di Distretto. Il Prefetto, nel determinare il numero dei componenti del Consiglio comunale, si basa sul numero dei residenti rilevabile dalle risultanze degli uffici dello stato civile alla data del 1° gennaio dell’anno in cui si svolgono le elezioni comunali<sup>45</sup>. Ogni Comune ha un proprio Sindaco, che è eletto e può esercitare solo tre mandati consecutivi<sup>46</sup>.

---

<sup>38</sup> *Ibidem*.

<sup>39</sup> Condotte di questo tipo potrebbero aver influito sulla sempre minore partecipazione dei cittadini albanesi alle tornate elettorali (politiche e amministrative). Sul punto, si rinvia alle considerazioni di A. VESHI, R. RUBINO, R. SHEHU, *The disorientation of Albanian citizens against the voting process*, in *Euro-Balkan Law and Economics Review*, 2/2023, p. 53 ss.

<sup>40</sup> Art. 65, l. 5 dicembre 2015, n. 139, in materia di *Autonomia locale*. Una critica alla figura dell’amministratore nominato dal Sindaco è formulata da A. KUME, *Analysis of the Albanian Legislation Related to the Representation of Citizens in the Local Government*, in *Journal of Danubian Studies and Research*, 1/2021, 28, il quale osserva quanto segue: «Appointed by the Mayor, the administrators have no decision-making rights. They only implement the decisions of the Municipal Council and the orders and instructions of the Mayor. As a result, the space for cooperation with the communities they administer and for decision-making with the participation of citizens to solve their local problems, has been significantly reduced».

<sup>41</sup> Art. 165, secondo comma, l. 29 dicembre, n. 10019, in materia di *Codice elettorale della Repubblica d’Albania*.

<sup>42</sup> La Commissione elettorale centrale è l’istituzione responsabile dell’organizzazione e dell’amministrazione delle elezioni e dei referendum in Albania.

<sup>43</sup> Art. 163, terzo comma, l. 29 dicembre, n. 10019, in materia di *Codice elettorale della Repubblica d’Albania*.

<sup>44</sup> Art. 46, primo comma, l. 5 dicembre 2015, n. 139, in materia di *Autonomia locale*.

<sup>45</sup> *Ivi*, art. 46, secondo comma.

<sup>46</sup> *Ivi*, art. 59, primo e secondo comma.

Viene eletto Sindaco il candidato che, in un dato Comune, ottiene il maggior numero di voti validi<sup>47</sup>. Cosa succede, tuttavia, se due o più candidati ottengono lo stesso numero di voti? In questo caso, il Codice elettorale prevede che tra loro si svolga una estrazione, organizzata dalla Commissione elettorale centrale in seduta pubblica e con la partecipazione dei candidati estratti<sup>48</sup>. Dopo la proclamazione dei risultati delle elezioni da parte della rispettiva Commissione elettorale, la regolarità del seggio – e, dunque, del mandato del Sindaco eletto – deve essere verificata entro 20 giorni dal Tribunale della circoscrizione giudiziaria nella cui giurisdizione ricade il rispettivo Comune<sup>49</sup>. Il mandato del Sindaco inizia nel momento in cui egli presta giuramento dinanzi al Consiglio comunale e di solito termina nel momento in cui presta giuramento il Sindaco successore<sup>50</sup>. Si è utilizzata l'espressione “di solito”, giacché il mandato del Sindaco può terminare anticipatamente, quando questi non presta giuramento, si dimette o viene destituito dal Consiglio dei ministri<sup>51</sup> per gravi violazioni della Costituzione e delle leggi<sup>52</sup>, oppure viene condannato per aver commesso un reato con sentenza passata in giudicato<sup>53</sup>. In caso di destituzione, il Sindaco ha quindici giorni di tempo, calcolati a partire dalla decisione del Consiglio dei ministri, per ricorrere alla Corte costituzionale<sup>54</sup>. In caso di mancato esercizio del diritto di ricorso, nonché nel caso in cui la decisione del Consiglio dei ministri sia confermata dalla Corte costituzionale, il Presidente della Repubblica fissa la data delle elezioni nel rispettivo Comune<sup>55</sup>. Come si può notare, nell'esercizio di questa competenza, il Consiglio dei ministri è, per così dire, “bilanciato” dalla Corte Costituzionale quale garante della Costituzione e istituzione indipendente dal potere politico. La Corte costituzionale, in questo caso, funge da meccanismo di arresto di eventuali abusi perpetrati dal Consiglio dei ministri<sup>56</sup>.

---

<sup>47</sup> Art. 166, primo comma, l. 29 dicembre, n. 10019, in materia di *Codice elettorale della Repubblica d'Albania*.

<sup>48</sup> Ivi, art. 166, secondo comma.

<sup>49</sup> Art. 60, primo comma, l. 5 dicembre 2015, n. 139, in materia di *Autonomia locale*.

<sup>50</sup> Ivi, art. 60, secondo comma.

<sup>51</sup> Il Consiglio dei ministri può non solo destituire il Sindaco, in caso di violazione della Costituzione o delle leggi, ma anche sciogliere il Consiglio comunale. Cfr. Art. 115, primo comma, *Costituzione della Repubblica d'Albania*.

<sup>52</sup> La Corte costituzionale della Repubblica d'Albania, con sentenza n. 25 del 2000, ha ritenuto che il significato corretto del concetto di violazione grave utilizzato in questa norma costituzionale debba valutarsi tenendo conto di diversi fattori che hanno a che fare con l'importanza della legge violata, le conseguenze della sua violazione, la persistenza nel tempo di tali conseguenze, nonché l'atteggiamento soggettivo della persona concreta nei confronti della violazione commessa.

<sup>53</sup> Art. 61, primo comma, l. 5 dicembre 2015, n. 139, in materia di *Autonomia locale*.

<sup>54</sup> La Corte costituzionale è stata creata per la prima volta nel 1992, dopo la caduta del regime comunista, e il suo compito principale è quello di garantire il rispetto della Costituzione e di fornirne la corretta e definitiva interpretazione.

<sup>55</sup> Art. 115, *Costituzione della Repubblica d'Albania* approvata con l. n. 8417 del 21.10.1998; sul punto, cfr. V. MOLINA et al. (eds.), *Vetëqeverisja lokale*, cit., pp. 158-159.

<sup>56</sup> L. OMARI, *Shteti i së drejtës*, cit., pp. 284-286; cfr. anche B. POLLOZHANI, E. DOBIANI, E. STAVILECI, L. SALIHU, *E drejta administrative, aspekte krahasuese*, Shkup, 2010.

### 2.3. Gli organi degli enti locali di secondo livello

La legge organica sugli enti locali stabilisce che il Distretto rappresenta un'unità di secondo livello del governo locale<sup>57</sup>. Risulta opportuno sottolineare come la Costituzione, una volta previsti i Comuni e i Distretti (*Qarku*) quali enti del governo locale, non effettui una divisione esplicita delle attribuzioni e competenze che spettano a ciascuno di essi. Ad oggi, tale divisione è prevista solo dalla legge<sup>58</sup>. Secondo la legge sulla divisione amministrativo-territoriale, l'Albania si compone di 12 Distretti. Gli organi attraverso i quali il Distretto è organizzato sono il Consiglio di Distretto e la Presidenza di Distretto. Il Consiglio di Distretto, in quanto organo rappresentativo del secondo livello dell'unità di governo locale<sup>59</sup>, è composto da rappresentanti dei Comuni che fanno parte del Distretto stesso<sup>60</sup>. I Sindaci dei Comuni del Distretto partecipano d'ufficio al Consiglio di Distretto, mentre il numero totale dei membri del Consiglio di Distretto è determinato proporzionalmente sulla base della popolazione dei Comuni<sup>61</sup>. Anche in questo caso, è il Prefetto a determinare il numero dei rappresentanti di ciascun Comune situato nel territorio del Distretto, basandosi sui dati numerici della popolazione e sulle risultanze dell'ufficio di stato civile al 1° gennaio dell'anno delle elezioni locali<sup>62</sup>. I membri del Consiglio distrettuale, ad eccezione dell'organo esecutivo del Comune (il Sindaco), sono eletti dall'organo rappresentativo del Comune, ovvero dal Consiglio comunale<sup>63</sup>. Va sottolineato che i membri del Consiglio distrettuale eletti dall'organo rappresentativo dell'unità base del governo locale devono essere membri del Consiglio comunale. Allo stesso modo, i membri del Consiglio distrettuale devono essere membri del Consiglio comunale. La carica di membro del Consiglio distrettuale è incompatibile con qualsiasi altra funzione nell'amministrazione distrettuale e non prevede alcuna retribuzione nello svolgimento della funzione, ad eccezione di quanto previsto per i membri eletti alla Presidenza del Consiglio distrettuale<sup>64</sup>. Come si evince da quanto si è detto, i membri dell'organo rappresentativo di secondo grado del Distretto non sono eletti direttamente dal popolo, bensì soltanto indirettamente. Chi scrive è dell'idea che tale situazione rappresenti un *vulnus* giuridico che andrebbe risolto al più presto, per dare la possibilità ai cittadini di valutare e scegliere direttamente le persone chiamate a rappresentarli nel Distretto, ai fini di una piena

---

<sup>57</sup> Art. 4, quinto comma, l. 5 dicembre 2015, n. 139, in materia di *Autonomia locale*.

<sup>58</sup> Si rinvia, sul punto, alle considerazioni di A. DHIMITRI, B. IKONOMI, M. DHUKA, *Regional Development Policy Performance in Albania*, in D. POP (ed.), *Challenge of Regional Development in South East Europe/Strategies for Financing and Service Delivery*, Budapest, 2007, p. 1 ss.

<sup>59</sup> La Costituzione, nella prima parte del secondo comma, all'articolo 110 stabilisce che «l'organo rappresentativo del distretto è il Consiglio di Distretto».

<sup>60</sup> Art. 72, primo comma, l. 5 dicembre 2015, n. 139, in materia di *Autonomia locale*.

<sup>61</sup> Ai sensi dell'articolo 73, primo comma, della citata l. n. 139, i comuni con popolazione fino a 20.000 abitanti hanno 2 rappresentanti. I comuni con popolazione compresa tra 20.001 e 50.000 abitanti hanno 4 rappresentanti. I comuni con una popolazione compresa tra 50.001 e 100.000 abitanti hanno 5 rappresentanti. I comuni con popolazione superiore a 100.000 abitanti hanno 5 + un rappresentante aggiuntivo ogni da 1 a 50.000 abitanti oltre i 100.000 abitanti. Resta inteso che nel numero dei rappresentanti di ciascun Comune è compreso anche il Sindaco.

<sup>62</sup> Art. 72, primo comma, l. 5 dicembre 2015, n. 139, in materia di *Autonomia locale*.

<sup>63</sup> Ivi, art. 72, secondo comma.

<sup>64</sup> Ivi, art. 72, terzo e quarto comma.

attuazione di un decentramento politico-istituzionale che metta al centro il valore della democrazia.

L'organo esecutivo del Distretto è rappresentato dalla Presidenza del Consiglio distrettuale, composta dal presidente, dal vicepresidente e da 3-5 altri membri<sup>65</sup>. Prima dell'adozione della nuova legge organica sul governo locale, avvenuta nel 2015, la Presidenza del Distretto era composta dal presidente, dal vicepresidente e da 5-9 altri membri. Quindi, nella nuova legge il numero dei membri che partecipano alla direzione del Consiglio distrettuale è stato modificato "al ribasso". Il presidente e il vicepresidente del Consiglio distrettuale sono eletti (ed eventualmente destituiti) dal Consiglio distrettuale con la maggioranza dei voti dei membri presenti alla riunione<sup>66</sup>. Se questa maggioranza non è raggiunta, si procede ad una seconda votazione tra i due candidati che abbiano ottenuto il maggior numero di voti al primo turno<sup>67</sup>. Inoltre, gli altri membri vengono eletti e destituiti mediante votazione a liste multiple, all'esito della quale vince chi riceve più voti<sup>68</sup>. La domanda, di conseguenza, è: poiché il Consiglio di Distretto è composto da rappresentanti del Comune, il Sindaco di un Comune importante del Distretto può essere anche presidente del Consiglio di Distretto? Proprio a tal riguardo, il legislatore è stato molto attento nel determinare che la funzione di Sindaco sia *incompatibile* con la funzione di presidente, di vicepresidente e di segretario del Consiglio distrettuale<sup>69</sup>.

#### 2.4. Compiti, diritti e obblighi degli enti locali

La legge sull'organizzazione e il funzionamento degli enti locali prevede che il compito degli enti locali a entrambi i livelli consista nell'assicurare e fornire servizi il più vicino possibile ai cittadini (principio di prossimità)<sup>70</sup>. Il governo locale realizza questa "missione" attraverso: il riconoscimento dell'esistenza di identità e valori di diverso *background* dei Comuni; l'erogazione di servizi in forma adeguata a beneficio della Comunità; l'esercizio effettivo delle competenze e delle funzioni ai fini della realizzazione degli obiettivi secondo quanto determinato dalla normativa vigente; il rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali garantite a livello costituzionale e legislativo; la promozione effettiva della partecipazione dei cittadini al governo dell'unità locale<sup>71</sup>. Gli enti locali hanno il diritto di intraprendere iniziative di interesse pubblico aventi estrinsecazione locale nell'ambito della loro giurisdizione per tutte le materie che non siano loro sottratte dalla legge e che non siano state attribuite per legge ad altri enti

---

<sup>65</sup> Ivi, art. 81, primo comma.

<sup>66</sup> La legge prevede che le riunioni della Presidenza del Consiglio Distrettuale siano valide qualora vi partecipi la maggioranza assoluta dei membri.

<sup>67</sup> Art. 81, secondo comma, l. 5 dicembre 2015, n. 139, in materia di *Autonomia locale*.

<sup>68</sup> Ivi, art. 81, terzo comma.

<sup>69</sup> Ivi, art. 81, sesto comma.

<sup>70</sup> Principio strettamente connesso a quello di sussidiarietà e che trova oggi espressione anche nei Trattati europei. Cfr. art. 10 TUE, nel quale si legge che «le decisioni sono prese nella maniera il più possibile aperta e vicina ai cittadini». La letteratura giuridica sul principio di prossimità è ormai vasta. Vedasi, senza pretesa di esaustività, G.M. FLICK, *Sussidiarietà e principio di prossimità, quali modelli per uscire dalla crisi?*, Roma, Arel, 2010.

<sup>71</sup> Art. 3, l. 5 dicembre 2015, n. 139, in materia di *Autonomia locale*.

dello Stato<sup>72</sup>. Le unità di governo locale, a entrambi i livelli, sono titolari di diritti e obblighi aventi ad oggetto, tra le altre cose:

- L'autogoverno, laddove esse determinano autonomamente le misure utili all'esercizio dei loro poteri e allo svolgimento delle loro funzioni. Più specificamente, le unità di governo sono tenute a istituire strutture amministrative, comitati, enti economici e organi funzionali all'esercizio delle funzioni loro attribuite dalla legge.

- La proprietà, laddove esse possono acquisire, vendere o dare in locazione le loro proprietà.

- Le entrate e le spese.

- Lo svolgimento di attività economiche, in conformità alla legislazione vigente.

- La cooperazione per la prestazione di servizi, attraverso accordi tra enti locali del Paese, nonché la cooperazione con enti locali di altri Paesi in conformità alla legislazione in vigore<sup>73</sup>.

Le unità di governo locale sono altresì titolari del diritto di conferire titoli onorifici, di denominare strade, edifici e istituzioni, secondo i criteri stabiliti dalle leggi vigenti<sup>74</sup>.

### 3. Le funzioni e i poteri dei Comuni e dei Distretti

Prima di trattare le funzioni e i poteri del Comune, è opportuno precisare che gli enti locali esercitano funzioni e poteri propri e funzioni delegate<sup>75</sup>. Le funzioni proprie sono quelle che la legge attribuisce direttamente agli enti locali, i quali – nell'ambito del quadro normativo di riferimento – detengono piena autorità amministrativa, di iniziativa, di investimento e di regolamentazione al fine di garantire al cittadino servizi che rispettino gli standard fissati dalla legge<sup>76</sup>. Differentemente, le funzioni delegate<sup>77</sup> sono quelle che, pur facenti capo al governo centrale (o ad enti collegati alle autorità centrali), per legge o per convenzione (leggasi: accordo) sono attribuite agli enti locali nei modi e nella misura determinati dal governo/ente centrale<sup>78</sup>. Spesso in questi anni la Corte costituzionale albanese è intervenuta per risolvere il conflitto di competenze tra governo locale e governo centrale, nonché per chiarire i confini tra le competenze delegate e quelle proprie<sup>79</sup>. Va sottolineato che le funzioni e competenze delegate

---

<sup>72</sup> Va sottolineato che gli organi degli enti locali esercitano i loro poteri con regolamenti, decisioni e ordinanze, e non con atti legislativi.

<sup>73</sup> Tale diritto è definito anche a livello costituzionale dal quarto comma dell'articolo 109, che sancisce quanto segue: «Gli organi degli enti locali hanno il diritto di formare tra loro associazioni e istituzioni congiunte per la rappresentanza dei loro interessi, di cooperare con gli enti locali di altri paesi, nonché di essere rappresentati nelle organizzazioni internazionali delle autorità locali»

<sup>74</sup> Art. 9, l. 5 dicembre 2015, n. 139, in materia di *Autonomia locale*.

<sup>75</sup> Ivi, art. 21, primo comma.

<sup>76</sup> E. DOBIANI, *E drejta administrative*, Tiranë, 2007, p. 209.

<sup>77</sup> La Costituzione, all'articolo 112, primo comma, prevede che «agli enti locali possono essere delegati con legge i poteri dell'amministrazione statale. Le spese sostenute per l'esercizio della delega sono a carico dello Stato».

<sup>78</sup> E. DOBIANI, *op. ult. cit.*, p. 212.

<sup>79</sup> Vedasi Corte costituzionale della Repubblica d'Albania, sent. n. 3 del 2 febbraio 2009; sent. n. 48 dell'8 novembre 2011; sent. n. 29 del 21 dicembre 2006. In dottrina, il tema del conflitto di competenze tra governo centrale e governo locale è stato affrontato, con sguardo attento alla giurisprudenza della Corte costituzionale, da A. BICOKU,

risultano distinte in *obbligatorie*, laddove definite dalla legge, e *non obbligatorie*, laddove definite sulla base di un accordo tra l'ente locale e l'istituzione centrale titolare della competenza<sup>80</sup>. La previgente legge sugli enti locali, ora abrogata con l'entrata in vigore della disciplina attuale, prevedeva altresì competenze *congiunte*,<sup>81</sup> oggi non più ricomprese nella normativa *de qua*. Nella vigenza della precedente legislazione, dette competenze e funzioni c.d. congiunte sono state svolte in cooperazione e coordinamento tra il governo centrale e quelli locali<sup>82</sup>.

La delega di poteri e funzioni dal governo centrale al governo locale è prevista anche dalla Legge fondamentale della Repubblica d'Albania. Il Costituente<sup>83</sup> e il legislatore<sup>84</sup> si sono preoccupati di prevedere che le spese sostenute per l'esercizio dei poteri delegati dall'ente locale siano coperte dal bilancio dello Stato. Ma gli enti locali, di propria iniziativa, possono utilizzare le proprie risorse finanziarie per l'esercizio delle funzioni e dei poteri delegate, con l'obiettivo di innalzare il livello dei servizi erogati ai cittadini<sup>85</sup>. Gli enti locali esercitano i loro poteri in modo pieno e indipendente, nel rispetto della Costituzione, della Carta europea delle autonomie locali, delle leggi vigenti e nel rispetto delle politiche nazionali e regionali. Se gli enti locali non dispongono di mezzi finanziari sufficienti per raggiungere gli standard nazionali, il governo centrale è tenuto a fornire, a tal fine, un sussidio<sup>86</sup>. I Comuni esercitano le loro funzioni nei campi delle infrastrutture e dei servizi pubblici, dei servizi sociali, dei servizi culturali, sportivi e di spettacolo, della tutela dell'ambiente, dell'agricoltura, dello sviluppo rurale, delle foreste pubbliche, della natura e tutela della biodiversità, dello sviluppo economico locale, della sicurezza pubblica e della migrazione<sup>87</sup>.

Le funzioni proprie del Distretto riguardano la definizione e l'attuazione delle politiche "regionali" e l'armonizzazione di queste ultime con le politiche statali. Il Distretto esercita, oltre alle proprie funzioni, anche quelle eventualmente delegategli dai Comuni del Distretto<sup>88</sup> e dalle istituzioni centrali<sup>89</sup>.

---

*Dispute of Competencies Between Central and Local Government in Albania*, in L. KOENIG (ed.), *Humanities and Social Sciences: Modern Trends in a Changing World*, Prague, 2023, p. 61 ss.

<sup>80</sup> Art. 30, l. 5 dicembre 2015, n. 139, in materia di *Autonomia locale*.

<sup>81</sup> Per quanto riguarda la definizione di poteri congiunti si rinvia a E. METHASANI, XH. ZAGANJORI, E. ALIMEHMETI, *Qeverisja vendore dhe shteti së drejtës*, Tirane, 2011, p.88.

<sup>82</sup> Questi poteri riguardavano l'istruzione prescolastica e preuniversitaria, l'ordine pubblico e la protezione civile, la protezione dell'ambiente, l'assistenza sociale, la riduzione della povertà, la garanzia del funzionamento delle rispettive istituzioni, ecc.

<sup>83</sup> Art. 112, secondo comma, *Costituzione della Repubblica d'Albania*.

<sup>84</sup> Art. 29, terzo comma, l. 5 dicembre 2015, n. 139, in materia di *Autonomia locale*.

<sup>85</sup> Ivi, art. 30, settimo comma.

<sup>86</sup> Ivi, art. 22.

<sup>87</sup> Ivi, art. 23-29.

<sup>88</sup> Secondo quanto stabilito da appositi accordi intercorsi tra le parti in questione.

<sup>89</sup> Art. 31, l. 5 dicembre 2015, n. 139, in materia di *Autonomia locale*.

#### 4. Il finanziamento dei Comuni e dei Distretti

La Costituzione stabilisce che i Comuni e i Distretti abbiano un bilancio autonomo formato secondo le procedure previste dalla legge<sup>90</sup>. L'autonomia finanziaria costituisce lo strumento utile a raggiungere l'autonomia politica, normativa e amministrativa degli enti locali, ed anzi si può dire che l'autonomia finanziaria di questi ultimi rappresenti uno degli aspetti più importanti, ma anche più problematici e delicati, dell'autonomia locale<sup>91</sup>. Innanzitutto, va detto che il finanziamento degli enti locali si basa sul principio della diversità delle fonti. Più specificamente, le unità in questione sono finanziate dalle entrate derivanti da imposte, tasse e altre entrate locali, dai fondi trasferiti dal governo centrale e dai fondi che arrivano loro direttamente dalla divisione delle imposte nazionali, dai prestiti locali, dalle donazioni e da altre risorse previste dalla normativa vigente<sup>92</sup>. Secondo la legge sull'autonomia locale e la legge sulle finanze delle autonomie locali, gli enti locali sono finanziati con le proprie entrate e con trasferimenti dal bilancio statale. I Comuni generano entrate attraverso le imposte locali<sup>93</sup> sui beni mobili e immobili<sup>94</sup>, sull'attività dei servizi alberghieri, sull'attività economica delle piccole imprese, sui redditi delle donazioni, ecc.<sup>95</sup>. Va sottolineato che le unità possono escludere dal pagamento delle imposte, in conformità alla legge, determinate categorie o gruppi di persone in condizioni di vulnerabilità economica. La base della tassazione locale, così come i relativi limiti massimi e minimi, è stabilita da una legge specifica del governo centrale. Oltre alle imposte, gli enti locali ricavano entrate dalle tariffe fissate per i servizi offerti o da un diritto concesso a persone fisiche o giuridiche. Le tariffe per i servizi sono stabilite dall'organo rappresentativo dell'unità (ad es., il Consiglio comunale) e non possono superare il costo sopportato dall'ente locale per l'erogazione del servizio stesso<sup>96</sup>.

Le unità locali generano entrate, oltre che dalle imposte, anche dalle tasse; ad esempio, per l'occupazione e l'uso dello spazio pubblico e delle facciate degli edifici, per la raccolta e lo smaltimento dei rifiuti, per l'approvvigionamento idrico e fognario, per i servizi di irrigazione e drenaggio, per i servizi amministrativi e la concessione di licenze, permessi e autorizzazioni<sup>97</sup>. Gli enti locali generano altresì entrate dalle loro attività economiche<sup>98</sup>. Il Distretto è finanziato,

---

<sup>90</sup> Art. 111, secondo comma, *Costituzione della Repubblica d'Albania*.

<sup>91</sup> A. ANASTASI, L. OMARI, *E drejta kushtetuese*, cit., p. 368. Sul finanziamento degli enti locali prima della riforma del 2014, cfr F. BRAHIMI, F. BAHOLLI, I. DIKA, *Decentralization Reform, Case of Albania*, in *EMediterranean Journal of Social Sciences* MCSER, n. 10, 2013, p. 524 ss. Vedasi anche A. HOXHA, *Local self-government and decentralization: the case of Albania. History, reforms and challenges*. Institute for Contemporary Studies. Tiranë, 24 gennaio 2002; v. anche Raporti Analitik i Bankes Boterore, *Shqiperia, Decentralizimi ne Tranzicion*, cit.

<sup>92</sup> Art. 34, terzo comma, l. 5 dicembre 2015, n. 139, in materia di *Autonomia locale*.

<sup>93</sup> L'imposta locale rappresenta un pagamento obbligatorio e non rimborsabile a beneficio del bilancio degli enti locali, stabilito dalla legge e pagato da ogni persona che esercita un diritto o beneficia di un servizio pubblico nel territorio delle rispettive unità.

<sup>94</sup> Ciò include le tasse sugli edifici, le tasse sui terreni agricoli e le tasse sui terreni edificabili.

<sup>95</sup> Art. 11, secondo comma, l. 27 aprile 2017, n. 68, in materia di *Finanza delle autonomie locali*.

<sup>96</sup> Ivi, art. 14.

<sup>97</sup> Ivi, art. 16.

<sup>98</sup> Ad esempio, la locazione di beni di loro proprietà, la vendita di immobili di proprietà, interessi, etc. Così ivi, art. 19.

oltre che da quanto già sopra menzionato, dalle quote associative dei Comuni che lo compongono, determinate nel bilancio annuale dei Comuni dal Consiglio comunale<sup>99</sup>. Per quanto riguarda le entrate derivanti dai trasferimenti del bilancio statale, la legge divide queste in tre categorie: trasferimenti incondizionati, trasferimenti condizionati e parte delle entrate provenienti dalle imposte nazionali. Per quanto riguarda i trasferimenti incondizionati e le entrate derivanti dai tributi degli enti locali, essi vengono utilizzati in piena autonomia dall'amministrazione locale per l'esercizio delle sue funzioni, mentre i trasferimenti condizionati vengono utilizzati per lo scopo e nei modi determinati dall'ente che effettua il trasferimento<sup>100</sup>. Nella ripartizione del trasferimento incondizionato per i Comuni si tiene conto della popolazione residente<sup>101</sup>, della densità abitativa<sup>102</sup> e del numero di studenti pre-universitari<sup>103</sup>. Questa formula di condivisione del trasferimento incondizionato intende garantire l'uguaglianza fiscale tra i Comuni<sup>104</sup>. Per quanto riguarda la distribuzione del trasferimento incondizionato per i Distretti, la legge definisce i seguenti criteri quantitativi: a) importo fisso, in base al quale viene assegnato il 20% del trasferimento destinato ai Distretti; b) consistenza della popolazione residente, che è il risultato dell'ultimo censimento secondo l'anagrafe (in ragione di tale criterio viene distribuito fino al 50% del totale del trasferimento dedicato ai Distretti); c) densità della popolazione (alla luce di questo criterio, viene distribuito fino al 30% del totale dei trasferimenti destinati ai Distretti)<sup>105</sup>. Le entrate delle unità locali possono provenire anche da trasferimenti specifici<sup>106</sup> oppure da trasferimenti o liberalità di altre unità locali<sup>107</sup>, governi esteri o organizzazioni internazionali<sup>108</sup>. Inoltre, gli enti locali ricevono una percentuale di quanto generato dalle tasse e in generale dai prelievi nazionali realizzati nella loro giurisdizione: ad esempio, il 97% delle entrate derivanti dall'imposta sul trasferimento di proprietà immobiliari per privati, persone fisiche e giuridiche; il 25% di quanto generato dalla tassa annuale per la circolazione dei veicoli usati; il 2% di quanto realizzato dall'imposta sul reddito delle persone fisiche, ecc.<sup>109</sup>.

<sup>99</sup> Ivi, art. 21.

<sup>100</sup> Ivi, artt. 22-23.

<sup>101</sup> Secondo questo criterio, fino all'80% del trasferimento viene distribuito ai comuni.

<sup>102</sup> Secondo questo criterio, fino al 15% del trasferimento incondizionato viene distribuito ai comuni.

<sup>103</sup> Secondo questo criterio, non meno del 5% del trasferimento incondizionato viene distribuito ai comuni.

<sup>104</sup> Art. 24, l. 27 aprile 2017, n. 68, in materia di *Finanza delle autonomie locali*.

<sup>105</sup> Ivi, art. 24, quinto comma.

<sup>106</sup> Ivi, art. 28.

<sup>107</sup> Ivi, art. 29.

<sup>108</sup> Ivi, art. 30.

<sup>109</sup> Art. 25, l. 27 aprile 2017, n. 68, in materia di *Finanza delle autonomie locali*. Vedasi, più ampiamente, L. SHAHOLLARI, *Ndarja e re administrative-territoriale, decentralizimi fiskal dhe të ardhurat e qeverisjes vendore*, in *Revista "Demografia"* n. 2, 2015. In generale, sul decentramento fiscale e sul ruolo giocato sul punto già dalla nota l. n. 8652 del 2000, vedasi M. ISUFAJ, *Decentralization and the Increased autonomy in Local Governments*, in *Procedia - Social and Behavioral Sciences*, 109/2014, p. 459, spec. p. 462, ove l'A. osserva come già la legge menzionata avesse provveduto ad una significativa «transition of functions and funds (especially unconditional grants) from central government to local government units, providing to them a legal fiscal autonomy, so they can make their own decisions in the interest of local community».

## 5. Compiti e poteri degli organi rappresentativi degli enti locali

### 5.1. Compiti e poteri del Consiglio comunale

Come si è detto in precedenza, l'organo rappresentativo dell'unità base del governo locale, ovvero il Comune, è il Consiglio comunale, che ha diversi compiti e poteri, esercitati attraverso lo strumento formale della *decisione*. Di norma, le decisioni del Consiglio comunale sono prese a maggioranza dei voti, alla presenza di più della metà di tutti i membri del Consiglio, salvo i casi in cui la legge disponga diversamente. Il Consiglio comunale decide a maggioranza semplice nei seguenti ambiti: 1) livello delle retribuzioni e dei bonus dei dipendenti e delle altre persone, elette o nominate, in conformità con la legislazione in vigore; 2) organizzazione e supervisione del controllo interno del Comune; 3) avvio di procedimenti giudiziari per questioni di sua competenza, ecc. Le decisioni relative all'elezione del presidente e del vicepresidente del Consiglio sono approvate a maggioranza assoluta del Consiglio comunale. Con la stessa maggioranza, il Consiglio determina le commissioni che lo compongono, approva il regolamento interno sul proprio funzionamento ed elegge i rappresentanti del Consiglio comunale nel Consiglio distrettuale; non meno della metà di questi ultimi deve appartenere al genere meno rappresentato. L'alienazione di beni a terzi è approvata con la maggioranza qualificata dei tre quinti del Consiglio comunale<sup>110</sup>.

### 5.2. Compiti e poteri del Consiglio distrettuale

L'organo rappresentativo del secondo livello del governo locale, ovvero il Distretto, è il Consiglio distrettuale. Le riunioni del Consiglio distrettuale sono aperte al pubblico in modo da garantirne la trasparenza. Il Consiglio distrettuale esercita i suoi poteri e le sue responsabilità attraverso decisioni assunte a maggioranza semplice, assoluta o qualificata, a seconda della materia. Il Consiglio distrettuale delibera a maggioranza semplice sulla nomina e la revoca del segretario del Consiglio distrettuale, sull'approvazione della struttura degli uffici, sull'organico e le categorie/classi retributive per ciascuna posizione di servizio civile, sui regolamenti dell'amministrazione distrettuale, sull'approvazione del bilancio e le sue modifiche, ecc. Il Consiglio distrettuale delibera, invece, a maggioranza assoluta sull'elezione delle commissioni distrettuali, sull'approvazione del regolamento interno relativo al suo funzionamento, sull'elezione (e sulla revoca) del presidente, del vicepresidente e dei membri della Presidenza (nel rispetto della legge sulla parità di genere), sulla determinazione delle tasse e dei tributi di competenza del Distretto, sull'assegnazione di titoli onorifici, ecc. Il Consiglio distrettuale decide, infine, a maggioranza qualificata di tre quinti di tutti i suoi membri in caso di alienazione o cessione della proprietà di propri beni a terzi<sup>111</sup>.

---

<sup>110</sup> Art. 54, l. 5 dicembre 2015, n. 139, in materia di *Autonomia locale*.

<sup>111</sup> *Ivi*, art. 77.

## 6. Compiti e poteri degli organi esecutivi degli enti locali

### 6.1. Compiti e poteri del Sindaco

Il Sindaco è il massimo organo esecutivo del Comune e, pertanto, esercita le proprie funzioni al fine di realizzare obiettivi di sicuro rilievo per i residenti<sup>112</sup>. Egli dà impulso alle principali politiche del Comune e presenta il progetto di bilancio al Consiglio comunale. Si precisa che gli atti del Consiglio comunale sono sottoposti, ai fini della loro attuazione, al Sindaco e all'amministrazione sottoposta alla sua autorità. Il Sindaco esercita la sua attività decisionale mediante *ordinanze* e *decisioni* che devono essere pubblicate sul sito ufficiale del Comune e nei luoghi destinati specificamente agli annunci pubblici mediante affissione. In applicazione dei poteri delineati dall'articolo 64 della legge n. 139 del 2015, il Sindaco ha il dovere di riferire in Consiglio sulla situazione economica e finanziaria dell'ente che dirige con la frequenza richiesta dal Consiglio comunale e comunque almeno una volta ogni sei mesi. Sulla base della legge menzionata, egli ha il diritto di rinviare le deliberazioni al Consiglio per un riesame non più di una volta, qualora constati che siano stati violati gli interessi della comunità. In tal caso, il Consiglio può approvare la stessa decisione solo con la maggioranza assoluta dei voti, in presenza di più della metà di tutti i membri del medesimo. Sono molti i casi in cui si riscontrano tali problemi, soprattutto laddove l'appartenenza politica della maggioranza del Consiglio e quella del Sindaco risultino diverse.

Il Sindaco ha il diritto di nominare e revocare, ad esempio, il vicesindaco/i vicesindaci del Comune, gli amministratori delle unità amministrative/quartieri, i membri degli organi direttivi delle società commerciali di proprietà del Comune, salvo diversa disposizione della legge sui dipendenti pubblici e salvo quanto previsto dal Codice del lavoro. Essendo il massimo organo esecutivo del Comune, il Sindaco approva la struttura, l'organizzazione e le categorie/classi salariali per ciascuna posizione del servizio civile e i regolamenti dell'amministrazione comunale e delle unità e istituzioni dipendenti dal Comune<sup>113</sup>.

### 6.2. Compiti e poteri della Presidenza e del presidente del Consiglio distrettuale

La legge sul governo locale, come si è avuto modo di vedere più sopra, disciplina la Presidenza del Consiglio distrettuale quale organo interno al Consiglio distrettuale. Questo

---

<sup>112</sup> Molte di queste funzioni, in parte riviste nel 2014 con l'approvazione della già menzionata l. n. 115, sono analizzate nel report *Challenges of Democracy at Local Level: An Analytical Overview of the Draft Law "On Some Additions and Amendments to Law No. 8652, dated 31.07.2000, 'On Organization and Functioning of Local Governance'"*, Institute for Democracy and Mediation, Series of IDM Policy Papers, Policy Paper no. 5, November 2014, nel quale si prende atto di un «enhancement of the mayor's role since (...) the mayor is granted the function of approving the organizational structure and the basic regulation of the municipal administration and subordinating units of budgetary institutions, which is a function currently assigned to municipal council. In addition, in accordance with the amendment to the law, the mayor has the right to dismiss administrative units' administrators. These enhanced competences bestowed upon the mayor make him/her more powerful hindering the local council in playing the role of a small municipal parliament».

<sup>113</sup> Art. 64, l. 5 dicembre 2015, n. 139, in materia di *Autonomia locale*.

ufficio riferisce al Consiglio di Distretto sulla situazione economica e finanziaria dell'ente, approva le bozze degli atti ed altri provvedimenti endoprocedimentali necessari per la riunione del Consiglio di Distretto ed esercita tutti i poteri, ad eccezione di quelli attribuiti dalla legge al Consiglio di Distretto. La Presidenza esercita i propri poteri con deliberazioni approvate a maggioranza semplice, le quali divengono vincolanti dopo essere state rese pubbliche o rese note ai soggetti interessati<sup>114</sup>. Ogni decisione presa dalla Presidenza del Consiglio del Distretto deve essere approvata nella prima riunione utile del Consiglio di Distretto, altrimenti essa perde di efficacia *ex tunc*<sup>115</sup>.

Il capo del Consiglio circoscrizionale rappresenta l'organo della Presidenza che si relaziona con i terzi, siano essi enti locali o centrali, persone fisiche o giuridiche, nazionali o straniere. Presiede le riunioni del Consiglio di Distretto e della Presidenza, assicura l'attuazione delle decisioni del Consiglio e della Presidenza, dirige l'amministrazione del Distretto e risponde al Consiglio del suo funzionamento, ecc. Il capo del Consiglio distrettuale esercita le sue funzioni e i suoi poteri mediante ordini aventi carattere individuale<sup>116</sup>.

## 7. Conclusioni

Affinché il governo locale possa realizzare la sua missione, non è sufficiente il solo decentramento politico, ma è necessario più che mai un vero e proprio decentramento finanziario e amministrativo, al fine di garantire la soddisfazione degli standard dettati dalla Carta europea dell'autonomia locale, già ratificata dal Parlamento albanese. Gli obiettivi della riforma amministrativo-territoriale e della strategia di decentramento approvate nel 2015 erano volti ad aumentare l'efficienza degli organi del governo locale, a rafforzare le finanze locali, ad incrementare l'autonomia fiscale, a incoraggiare lo sviluppo sostenibile e a rafforzare il buon governo a livello locale. Purtroppo, ad avviso di chi scrive, dopo circa nove anni dall'avvio della fase attuativa della riforma, restano ancora da affrontare degli aspetti importanti, come il decentramento fiscale e amministrativo, il miglioramento della qualità e dell'ampiezza dei servizi ed un maggiore coinvolgimento dei cittadini. In altre parole, il governo locale, chiamato ad affrontare sfide complesse, si ritrova privo degli strumenti finanziari sufficienti per svolgere le funzioni e i compiti definiti dalla Costituzione e dalla legislazione vigente. Sarà questo, nel prossimo futuro, l'ambito sul quale concentrare gli sforzi di riforma, se si intenderà seriamente proseguire il percorso verso un autentico decentramento<sup>117</sup>.

---

<sup>114</sup> Ivi, art. 82.

<sup>115</sup> Overrosia a partire dall'approvazione della decisione.

<sup>116</sup> Art. 83, l. 5 dicembre 2015, n. 139, in materia di *Autonomia locale*.

<sup>117</sup> Sebbene il più grande ostacolo che si frappone tra questo obiettivo e il "disegno" che traspare dalla Costituzione e dalla legislazione vigente sia rappresentato dall'assenza di volontà politica di proseguire su questa strada, come evidenzia I. KALEMAJ, *Territorial reform and lack of real decentralization in Albania*, in *Jus & Justicia*, 1/2022, p. 7 ss, spec. p. 16, ove si discorre di «lack of political will to delegate power to subsidiaries, to empower municipalities and to create the basis for real autonomy of the local authorities».